

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Seção II

Interesses Difusos e Coletivos

Respeito às funções urbanísticas e a prevenção da criminalidade urbana: uma visão integrada à luz da Escola de Chicago

Paulo José Leite Farias*

“Se em uma rua escura se cometem mais atos violentos do que em uma rua clara, bastaria iluminá-la e isso se tornaria mais eficaz do que construir prisões [...]” (Enrico Ferri).

Sumário: 1 Introdução. 2 Urbanismo e direito urbanístico: normas cogentes garantidoras do bem-estar dos habitantes. 2.1 Cidade, urbanismo e direito urbanístico: preocupação com o coletivo. 2.2 Patologias das cidades e análise da criminalidade. 2.3 Ecologia humana, Comportamentalismo e a análise da criminalidade urbana pela Escola de Chicago. 3 Novo substrato biológico da violência urbana: a desordem urbana. 3.1 Aspectos biogenéticos da violência: o nascimento da criminologia. 3.2 Aspectos bioambientais da violência: a desordem urbana e a criminologia oriunda da Ecologia Humana. 3.3 Desordem urbana como agressão às funções urbanísticas garantidoras da qualidade de vida na cidade. 4 Crimes cometidos no ambiente urbano: tipologia segundo a teoria das atividades rotineiras. 4.1 Teoria das atividades rotineiras: explicação socioambiental contemporânea da violência. 4.2 Pressupostos da teoria da atividade rotineira para a ocorrência de um delito urbano. 5 Políticas públicas protetivas das funções urbanísticas e minimizantes dos delitos urbanos. 5.1 O mapeamento da violência em Belo Hori-

* Paulo José Leite Farias é Promotor de Justiça da Ordem Urbanística do MPDFT. Doutor em Direito pela UFPE, Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília. Professor de Pós-Graduação na Universidade Católica de Brasília, na FESMPDFT, na UniUDF e no IDP. Visiting Scholar na Boston University School of Law.

zonte: exemplo concreto de aplicação da ecologia humana e da teoria da atividade rotineira no Brasil para prevenção de crimes. 5.2 O planejamento urbano como política pública eficaz no combate à criminalidade urbana. 5.3 O lazer e a recreação: exemplo de respeito à função urbanística eficaz no combate à violência urbana sofrida e praticada por jovens. 5.4 Garantia de trabalho e de moradia digna: políticas públicas sociais eficazes para o combate da violência. 6 Conclusão.

1 Introdução

O estudo da violência urbana apresenta-se como desafio constante nas sociedades mundial e brasileira. Em futuro próximo, praticamente todo o crescimento da população mundial ocorrerá em áreas urbanas. Entre 2000 e 2030, há expectativa de que a população mundial urbana aumente em 2,1 bilhões de habitantes, aproximadamente o mesmo acréscimo previsto para toda a população mundial (2,2 bilhões de habitantes em áreas urbanas e rurais)¹.

Em médio prazo, toda a população humana se concentrará no ambiente urbano. É possível e necessário correlacionar o planejamento urbano com a violência urbana, nesse contexto.

A Constituição Federal, ao tratar da função social das cidades, determina o estabelecimento de plano diretor nas *urbs* brasileiras com mais de vinte mil habitantes, objetivando, assim, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da Constituição Federal).

Sobre esse tema, dispõe Ricardo Lira que:

a Constituição de 1988 avançou muito e pela primeira vez a Cidade foi alçada ao patamar constitucional, prevendo-se que as cidades com mais de vinte

¹ BRENNAN-GALVIN, Ellen. Crime and violence in an urbanizing world. *Journal of International Affairs*, n. 56, p. 1, 2002. Por outro lado, Le Goff assinala que: “Em 1300, menos de 20% da população do Ocidente reside em cidades, e a maior aglomeração é, de longe, Paris, com ... 200 mil habitantes, não mais” (LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades*. Tradução de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Unesp, 1998. p. 26).

mil habitantes tenham um plano diretor obrigatório, aprovado pela Câmara Municipal².

A busca das causas endógenas (oriundas do próprio ambiente urbano, enfatizadas no presente trabalho por meio da “ecologia humana”) e das causas exógenas (fruto de características independentes do ambiente urbano, objeto de estudo das ciências criminais, em especial da criminologia tradicional), nas obras de Ferri, Garófalo e Lombroso, dentre outros, constituem objeto de conflitos no âmbito acadêmico (quais são as verdadeiras causas da violência na sociedade cidadina?) e político (qual a melhor política pública para combater a violência urbana?).

Na diagnose da violência urbana e na busca de soluções para o combate, o urbanismo, ao contrário do que vem ocorrendo atualmente, terá importante papel, conforme se almeja demonstrar no presente trabalho.

Os romanos já possuíam sistema de planejamento urbano, desenvolvido para *a defesa militar* e para *a facilidade de garantir espaço público para o exercício da cidadania* em suas cidades. O plano básico compunha-se de uma praça central (centro da cidade) com a administração da cidade e com a sede do poder governante, que se envolvia por uma grade de ruas que, por outro lado, eram cercadas por muros para a garantia de defesa contra ataques externos. Com algumas modificações, os valores urbanos de segurança, cada vez mais queridos atualmente, foram mantidos nas cidades da Idade Média. Le Goff ensina:

A cidade da Idade Média é um espaço fechado. A muralha a define. Penetra-se nela por portas e nela se caminha por ruas infernais que, felizmente, desembocam em praças paradisíacas. Ela é guarnecida de torres, torres das igrejas, das casas dos ricos e da muralha que a cerca. Lugar de cobiça, *a cidade aspira à segurança*. Seus habitantes fecham suas casas à chave, cuidadosamente, e o roubo é severamente reprimido³ [grifo nosso].

² LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 10.

³ LE GOFF, *Por amor às cidades*, cit., p. 71.

Não seria, ainda, o momento de uma concepção de planejamento urbano que visasse à diminuição da violência na cidade para garantir o valor constitucional do bem-estar de seus habitantes.

Infelizmente, no Brasil, poucos trabalhos se fizeram nesse sentido. Tal, entretanto, não ocorre em outros países, como os Estados Unidos da América, em que a Escola de Chicago, desde a década de 1930, procurou relacionar a vida em comunidade com a violência.

As estratégias que o Estado adota para combater a violência não podem flutuar ao sabor das preferências pessoais dos governantes. O conhecimento científico deve ser levado em consideração, assim como o é para o tratamento das doenças dos indivíduos.

2 Urbanismo e direito urbanístico: normas cogentes garantidoras do bem-estar dos habitantes

2.1 Cidade, urbanismo e direito urbanístico: preocupação com o coletivo

O surgimento dos conglomerados urbanos é fato histórico⁴, geográfico e, acima de tudo, *social*. Nesse aspecto, surge a preocupação do Urbanismo e do Direito, como ciências ordenadoras dos fatos sociais ocorridos nas cidades.

Leopoldo Mazzaroli, citado por Mukai, assim definiu o Urbanismo:

a ciência que se preocupa com a sistematização e com o desenvolvimento da cidade, buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada⁵.

⁴ As primeiras cidades surgiram há aproximadamente 3.500 anos antes de Cristo, nos vales das bacias do Rio Nilo (Egito), dos Rios Tigre e Eufrates (atual Iraque). As cidades nas sociedades da Antiguidade eram bem menores que as atuais. A Babilônia, por exemplo, possuía área de 3 milhas quadradas e a população de aproximadamente 15.000 pessoas. Roma, à época do Imperador Augusto, no primeiro século antes de Cristo, possuía em torno de 300.000 habitantes (GIDDENS, Anthony. *Introduction to sociology*. New York: W.W. Norton & Company, 1999. p. 467).

⁵ MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 13.

O Direito Urbanístico é o conjunto de preceitos ou de normas de que a administração se vale na coordenação e no ordenamento do território (urbano ou não), em nome do interesse coletivo e dos titulares dos direitos de propriedade. Segundo José Afonso da Silva,

Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao poder público, a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade⁶.

As imposições urbanísticas, assim como as normas penais, são preceitos de Ordem Pública, cogentes, fruto do poder de polícia do Estado, que intervindo na disciplina das relações jurídicas estabelece o condicionamento do exercício do direito de propriedade ao interesse coletivo.

Nesse sentido, Ricardo Lira ensina: “a localização de uma cidade, sua extensão, sua configuração, sua magnitude, não são, nem podem ser, realizações privadas; são realizações coletivas, talvez o fato coletivo por excelência das sociedades humanas”⁷.

Para Max Weber, as causas sociais para o crescimento da cidade poderiam ser resumidas nas vantagens que a cidade oferece para o homem, a saber: educação, recreação, melhor padrão de vida, ser um pólo atrativo de associações de intelectuais, adequação do homem ao ambiente urbano, difusão dos valores da vida urbana. Para ele, ainda, a cidade, historicamente, surge em decorrência da necessidade de a burguesia comercial (os mercadores) impor-se em relação aos nobres e aos clérigos do meio rural, visando à garantia da propriedade privada e a uma nova e distinta organização da vida social⁸.

Entretanto, a inovação oriunda da teoria sociológica da cidade, de Weber, focaliza-se na noção de que nas cidades se desenvolvem ações sociais, relações sociais e instituições sociais autônomas.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 30.

⁷ LIRA, Ricardo Pereira. O uso social da terra urbana. Sugestões à Constituinte. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 7, 1986.

⁸ WEBER, Max. *The city*. Trans. and Ed. by Don Martindale and Gertrud Neuwirth. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1958. p. 16-17.

Segundo a sua visão, que continua sendo considerada contemporânea, a comunidade urbana desenvolve-se no ocidente atrelada às relações comerciais, com elementos vinculados a uma fortificação (separação do espaço rural do urbano), um mercado, um poder político-jurídico próprio (Administração, Tribunais e leis próprias), uma organização associativa dos seus habitantes (busca do bem comum), que autonomamente definem a sua forma de organização social.

A cidade em sua origem é, pois, expressão do capitalismo comercial e da busca de novos modelos de convivência dos seus concidadãos⁹.

2.2 Patologias das cidades e análise da criminalidade

Para os países em desenvolvimento, o brutal aumento da concentração populacional nas cidades não se vincula tanto ao desenvolvimento industrial (fase da evolução capitalista), como assinalava Max Weber, quanto na busca pela população rural de uma melhor qualidade de vida.

Entretanto, a cidade passa a ser, muitas vezes, falsa propaganda do melhor mecanismo de realização da dignidade da pessoa humana. As condições de vida nas grandes cidades, principalmente nas dos países subdesenvolvidos, têm-se deteriorado.

De pólo atrativo que propicia o acesso a uma intensa vida cultural, melhores oportunidades de emprego e um enriquecedor convívio com diferentes experiências de vida, a metrópole, desordenada urbanisticamente, tem-se tornado centro irradiador de falta de moradia, de poluição, de *violência* e de desemprego.

A industrialização do Brasil, após a Era JK, não foge a essa assertiva. O crescente processo de urbanização e de conseqüente aumento do número de habitantes, nas principais cidades brasileiras, vêm acarretando degradação da vida urbana. Em 1950, São Paulo e Rio de Janeiro tinham mais de 1 milhão de habitantes. Em quatro décadas, 13 cidades do Brasil atingiram esse patamar. Com o aumento do tamanho das cidades, surgiram novas metrópoles. Além da região metropolitana de São Paulo e do Rio de Janeiro, que engloba

⁹ WEBER, *The city*, cit., p. 54-55.

21 cidades, existem hoje, no Brasil, outras dez grandes metrópoles. Juntas, elas abrigam 33,6% da população brasileira.

Nesse contexto de complexidades, encontra-se a *criminalidade* como situação recrudescente, vinculada a problemas próprios do corpo social urbano (endógenos) e a outros (exógenos).

Certamente, grande número de fenômenos vinculados à violência contemporânea relaciona-se com problemas existentes nas cidades, tais como a violência das gangues. Os arrastões, ocorridos no Rio de Janeiro e São Paulo, ilustram os fenômenos de violência urbana (ainda não existentes em regiões rurais), vinculados à afronta ao direito coletivo de segurança. Nesse aspecto, o Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Rio de Janeiro) e o Estadual ajuizaram ação civil pública, em dezembro de 2004, intimando o prefeito Cesar Maia e a governadora Rosinha Matheus a deporem sobre os danos à imagem da cidade, causados pelo ataque a turistas acontecido em 28 de setembro de 2004, na Praia do Leblon. O episódio, filmado por um cinegrafista amador, foi divulgado amplamente em televisões do mundo inteiro e, segundo o MP, teriam afrontado o art. 216 da Constituição, que determina ao Poder Público a obrigatoriedade de tutela do patrimônio cultural, sendo patrimônios culturais imateriais a qualidade de vida do habitante da cidade e a imagem da cidade perante o resto do mundo.

Pesquisando diversas cidades da América Latina, Gaviria e Pages observaram, por meio de pesquisas estatísticas, que o tamanho de uma cidade se relaciona com a violência urbana sofrida naquele local. No estudo, ficou comprovado que os membros de uma família, moradores de cidade com mais de 1 milhão de habitantes, possuem o dobro da probabilidade de serem vítimas de violência em relação aos moradores de uma cidade com menos de 20 mil habitantes. Do mesmo modo, o aumento de 1% na taxa de crescimento de uma cidade poderá implicar o aumento de 1,5%, na probabilidade de incidência da violência¹⁰.

Há, pois, relação entre Urbanismo e Violência. A criminalidade é uma das faces da violência. Nas cidades pode haver um clima de

¹⁰ GAVIRIA, A.; PAGES, C. *Patterns of crime victimization in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2000. p. 3.

violência, criado, estimulado ou potencializado pela desordem urbana. A falta de um bem urbano, tal qual a água, pode causar inúmeros conflitos entre indivíduos e comunidades vizinhas. Na verdade, nas inúmeras favelas urbanas existentes no mundo, as fontes de água compartilhadas exemplificam essa situação¹¹.

Assim, cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade. O congestionamento do trânsito (função urbanística da circulação), a inexistência de áreas adequadas ao lazer (função urbanística da recreação), a intranquilidade do repouso dos seus moradores (função urbanística da residência), a inexistência de espaços de trabalho dignos para todos os cidadãos (função urbanística do trabalho), todas essas disfunções são formas de desrespeito às funções urbanísticas que possuem consequências nos índices de violência daquele local.

Exemplificando, não se verifica, intuitivamente, uma relação lógica entre a existência da favela da Rocinha e a criminalidade no Rio de Janeiro? Se aquela população tivesse tido a oportunidade de morar em residências com um mínimo de respeito à dignidade da pessoa humana, em loteamentos regularmente aprovados e urbanizados, existiriam tantos delitos?

A ausência de planejamento urbano municipal, cujo intuito é garantir as funções da sociedade urbana (a de circular, a de habitar, a de trabalhar e a de lazer), constitui, atualmente, uma das maiores causas da violência urbana. Devem-se, portanto, instituir políticas públicas com o intuito de garantia das funções sociais da cidade e da diminuição/prevenção da violência urbana.

2.3 Ecologia humana, Comportamentalismo¹² e a análise da criminalidade urbana pela Escola de Chicago

Pela incorporação de conceitos retirados da Biologia e da Ecologia, a Escola de Chicago¹³ e o Comportamentalismo produzi-

¹¹ BRENNAN-GALVIN, Ellen. Crime and violence..., cit.

¹² “Conhecida [...] pelo seu nome mundial, *behaviorism*, essa tem sido a escola de pensamento predominante na *psicologia* acadêmica [...]. William James supunha que a psicologia estudava os eventos mentais por meio da introspecção. Esse processo era notoriamente destituído de fidedignidade, faltando-lhe os meios de replicar as descobertas relatadas [...]. B. F. Skinner tornou popular uma imagem do comportamentalismo como

ram pesquisas e formularam conhecimentos então denominados de Ecologia Humana e *behavioral science*, que muito contribuíram para a institucionalização e o desenvolvimento da Sociologia Urbana, visando à implementação de políticas públicas eficientes de combate às mazelas das cidades, tal qual a violência urbana.

A abordagem ecológica da Escola de Chicago enfatizava que o crescimento da cidade deveria ser visto como um fenômeno natural. As cidades não cresciam aleatoriamente; o crescimento ocorria nas áreas mais desejadas e favorecidas, por meio, inicialmente, da competição entre os diferentes grupos situados nas cidades. A ecologia, que destacava a interação entre o ambiente natural e os seres de um determinado local, buscando o equilíbrio, poderia ser transposta para a cidade em termos semelhantes. Assim, as cidades cresciam em resposta às condições favoráveis encontradas no seu entorno. Por exemplo, grandes áreas urbanas desenvolvem-se ao longo de rios e ferrovias, pois tais locais favorecem o crescimento desse organismo vivo artificial.

Uma cidade pode ser caracterizada como um grande ser vivo, sujeito a mapeamento das suas diferentes e contrastantes áreas. Geralmente, a *urb* forma-se em círculos concêntricos, sendo que a ecologia social propiciou o armazenamento de inúmeros dados estatísticos da cidade, que passou a ser vista como um todo composto por partes que interagem (visão sistêmica, característica da ecologia). Há, portanto, uma dinâmica na cidade, por meio da qual invasões e su-

receita para resolver as ansiedades individuais e os males do mundo” [LOUCH, Alfred. Comportamentalismo. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução de Eduardo Francisco Alves; Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996. p. 108-109].

¹³ “Um número de pesquisadores associados à Universidade de Chicago no período de 1920 a 1940, especialmente Robert Park, Ernest Burgess e Louis Wirth, desenvolveram idéias que por muito tempo influenciaram a teoria e a pesquisa da sociologia urbana” (GIDDENS, *Introduction to sociology*, cit., p. 470). “Essa analogia entre a ecologia vegetal e animal e a dimensão não intencional de vida social humana foi mais plenamente desenvolvida e aplicada no campo da sociologia urbana, em que Park e Burgess analisaram os efeitos da competição por recursos escassos entre indivíduos e grupos” [BENTON, Ted. Ecologia. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução de Eduardo Francisco Alves; Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996. p. 226].

cessões de determinadas partes a tornam um sistema mutável tendente a novos patamares de equilíbrio¹⁴.

As informações científicas, acumuladas por meio da visão ecológica, permitem afirmar que a violência tem, também, um substrato biológico, que converge para a importância do planejamento urbano como solução para o ajuste das partes doentes do maior organismo social contemporâneo¹⁵.

Analisando a ocorrência e a distribuição espacial da criminalidade; propondo a elaboração de mapas e de outros instrumentos que melhor permitissem a visualização da cidade e dos problemas decorrentes da sua urbanização, a perspectiva funcionalista da Escola de Chicago foi pioneira no que hoje podemos chamar de “cartografia urbana”.

O comportamentalismo, de modo convergente, destaca que a história e a organização das cidades registram enorme variação de formas e de finalidades ao longo do tempo: desde as primitivas aldeias de cidades muradas, desde os burgos até às metrópoles, e, mais recentemente, desde as megalópoles. Em última instância, os agrupamentos humanos resultam de um comportamento gregário que tem seus antecedentes animais na manada, na matilha, no cardume, e em tantas outras formas da vida coletiva que a experiência zoológica permite observar.

Nos agrupamentos animais pré-humanos, a violência dentro da espécie resulta, na maioria das vezes, de uma disputa territorial. A violência das grandes cidades tem uma fisionomia reconhecível e tem vínculos indissolúveis com um conjunto de fatos que só as megalópoles produzem, como o anonimato, a falta de compromisso afetivo e de uma aceleração desgastante.

Ainda, para a Escola de Chicago e para o *behaviourism*, o adensamento populacional das grandes cidades transgride as normas e os limites do instinto de territorialidade, comum a todos os ma-

¹⁴ GIDDENS, *Introduction to sociology*, cit., p. 470.

¹⁵ Deve-se destacar que a violência é fenômeno complexo, constituído por vários elementos em interação. No presente estudo, foi dada ênfase à questão da violência sob a ótica da filosofia do pragmatismo (à qual se vincula a Escola de Chicago e o Comportamentalismo), que visa por meio de conhecimento científico amparar soluções para políticas públicas.

míferos caçadores, de que faz parte a espécie humana. Tal como foi provado por John Calhoun, em 1962, no artigo “Densidade populacional e patologia social”¹⁶. Essa teoria oferece explicação simples para a epidemia de violência que a TV começava a mostrar nas grandes cidades: turbas enfurecidas, polícia, bombas de gás lacrimogêneo, saques e gangues urbanas. Assim como os ratos, na gaiola comportamental, se matam por uma posição no meio da gaiola, os homens se agriem no centro das cidades, em busca de melhores espaços urbanos¹⁷.

A imagem da “gaiola comportamental” de Calhoun, desdobramento da Escola de Chicago e do Darwinismo Social, ilustra e facilita a compreensão de uma das mais relevantes causas da violência urbana no Brasil: a enorme concentração populacional em centros urbanos com recursos escassos para garantia da qualidade de vida.

A violência é patologia passível de identificação geográfica e de cura/melhoria com a mudança de fatores ambientais urbanos. Embora ocorra em todas as classes sociais, é nos bairros pobres que ela se torna epidêmica.

O ecologismo social permite o desenho de mapas que demonstram a distribuição da violência no espaço e no tempo. Ademais, correlacionam-se elementos como as condições precárias de moradia (função urbanística de residir) com as taxas de delinquência no local. Mais recentemente, a ecologia social almeja ser menos descritiva e mais preceptiva de soluções para a criminalidade urbana.

3 Novo substrato biológico da violência urbana: a desordem urbana

3.1 Aspectos biogenéticos da violência: o nascimento da criminologia

A criminologia está preocupada com o crime como fenômeno social. O estudo da criminologia é de grande valia para se

¹⁶ BARNETT, S. Anthony. *The story of rats: their impact on us, and our impact on them*. Crows Nest, N.S.W.: Allen & Unwin, 2001. p. 161.

¹⁷ CALHOUN, J. B. A method for self-control of population growth among mammals living in the wild. *Science*, n. 109, p. 333–335, 1949. Em sentido oposto há outros estudos da primatologia que contrariam as conclusões da “gaiola comportamental”. Em 1971, B. Alexander, do Oregon Regional Primate Research Center, descreveu brigas ferozes e

determinar métodos de prevenção da violência em geral. Ao se estudar o crime, o criminoso e o seu comportamento, o que se almeja é a compreensão de um fato social complexo. Essa compreensão, por sua vez, permite a formulação de políticas públicas para a prevenção de novos delitos¹⁸.

No século XVIII, o anatomista austríaco, Franz Gall, desenvolveu teoria em torno da idéia de que a maioria das características humanas, inclusive o comportamento anti-social, seria regulada por regiões específicas do cérebro.

Assim, cada comportamento humano estaria sob o comando de um centro cerebral específico. Quanto mais robusto fosse o centro, mais intensa seria a expressão do comportamento controlado por ele. Essa teoria ganhou o nome de frenologia ou de cranioscopia. Franz Gall imaginava que, ao crescer, os centros cerebrais exerciam pressão contra os ossos da cabeça, deixando neles saliências que poderiam ser vistas ou palpadas. As pessoas com tendências criminosas poderiam ser reconhecidas pelo exame cuidadoso das protuberâncias e depressões ósseas existentes no crânio.

Cerca de cem anos depois, Cesare Lombroso¹⁹, antropologista criminal, criou doutrina que consagrou a associação das características físicas com a índole criminoso. Tais características constituiriam o “stigmata”. De acordo com Lombroso, os tipos humanos com testa achatada e assimetria nos ossos da face, por exemplo, seriam criminosos potenciais. Quem tivesse esses traços era classificado como tipo lombrosiano e visto com extrema desconfiança nos tribunais.

até mortais entre macacos japoneses, quando os animais previamente mantidos em cativeiro eram libertados num espaço 73 vezes maior (ALEXANDER, B. K. Parental behavior of adult male Japanese monkeys. *Behaviour*, n. 36, p. 270-285, 1970).

¹⁸ SUTHERLAND, Edwin H. *Criminology*. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1924. p. 11.

¹⁹ As idéias de Lombroso sustentaram um momento de rompimento de paradigmas no Direito Penal e o surgimento da fase científica da Criminologia. Lombroso e os adeptos da Escola Positiva de Direito Penal rebateram a tese da Escola Clássica da responsabilidade penal lastreada no livre-arbítrio. Com o despontar da filosofia positivista e o florescimento dos estudos biológicos e sociológicos, nasce a escola positiva. Essa escola, produto do naturalismo, sofreu influência da doutrina evolucionista (Darwin, Lamarck); sociológica (Comte, Spencer, Ardig e Wundt) e frenológica (Gall) (PRADO, Luiz Régis. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 47).

3.2 Aspectos bioambientais da violência: a desordem urbana e a criminologia oriunda da Ecologia Humana

As informações científicas acumuladas permitem afirmar que a violência tem um substrato biológico, de fato. Para os autores clássicos já referidos, Franz Gall e Lombroso, haveria um determinismo genético vinculado às características físicas do indivíduo.

Já Enrico Ferri afirmava que o homem não nasce delinqüente, mas que ele se torna delinqüente. Torna-se delinqüente, ao longo da vida, porque o meio social, o meio ambiente, os fatores externos, os fatores exógenos (ecológicos), convergem no sentido de que essa pessoa venha a ser violenta. Ferri, nesse aspecto, tem uma frase célebre: “se em uma rua escura se cometem mais atos violentos do que em uma rua clara, bastaria iluminá-la e isso se tornaria mais eficaz do que construir prisões”²⁰.

Demonstrando a contemporaneidade da idéia de Ferri, basta ser lembrado que na época do governo de Fernando Henrique Cardoso foi construído um plano de segurança que tinha como principal meta a iluminação de vias públicas.

Assim, o comportamento humano não se acha condicionado, somente, às características que herdamos de nossos pais. Ele é resultado de interações sutis entre genes e condições ambientais que originam experiências de vida.

Nesse aspecto, a ecologia humana busca verificar outro aspecto biológico da violência urbana, a interação entre o indivíduo e o seu entorno. A cidade influencia o indivíduo. Além das características biológicas, os fenômenos culturais também são tidos como mecanismos de influência no indivíduo. O ambiente urbano insere-se nesse contexto, sendo a desordem urbana um elemento do entor-

²⁰ FERRI, Enrico. *Criminal sociology*. Electronic Text Center, University of Virginia Library. Disponível em: <<http://etext.lib.virginia.edu/ebooks/Flist.html>>. Acesso em: 15 fev. 2005. Outra versão moderna de teoria sociológica de cunho ecológico é dada por Merton, que afirma que a sociedade capitalista constantemente propõe metas de “sucesso” (dinheiro, sucesso, patrimônio, automóveis, roupas etc.), sem no entanto oferecer a todas as pessoas os mesmos meios de alcançar tais metas. A desigualdade entre meios e metas gera a violência. O espaço existente entre os meios que a sociedade dá a alguns (classes favorecidas) e as metas ideais, que sugere para todos, é preenchido pela conduta agressiva, que, assim, busca alcançar as metas por mecanismos não-convencionais.

no que incentiva a violência. Afinal, como ensinou o filósofo espanhol José Ortega y Gasset, o homem é um ser situado e datado!

3.3 Desordem urbana como agressão às funções urbanísticas garantidoras da qualidade de vida na cidade

O urbanismo caracteriza-se basicamente por quatro funções vitais: habitação, trabalho, circulação no espaço urbano e recreação do corpo e do espírito. Essa concepção surgiu do Congresso Internacional da Arquitetura Moderna, realizado na Grécia em 1933, do qual resultou a edição da Carta de Atenas, repositório das recomendações aprovadas naquele evento²¹.

Le Corbusier foi signatário dessa Carta e precursor na arquitetura do funcionalismo, corrente consagrada no âmbito do direito urbanístico. Propunha-se uma cidade radicalmente nova, racionalmente ordenada, com separação geográfica de funções (divertimento, residenciais e comerciais etc.), onde os edifícios de grandes dimensões seriam enquadrados por vastos espaços verdes. A ligação entre as várias zonas seria feita por largas avenidas, susceptíveis de serem rapidamente percorridas por automóveis. No Brasil, com forte simbolismo que deve ser irradiado para todo país, Lúcio Costa e Oscar Niemeyer conceberam Brasília com a mesma filosofia. Desse modo, passou a ser considerada, no âmbito jurídico, como valor positivo a garantia das funções urbanísticas. A vida nas cidades, conforme já visto, é caracterizada por atividades que se desenvolvem em espaços interiores (edificações), quer habitando as casas ou as construções verticalizadas (prédios de apartamentos), quer trabalhando nelas ou as utilizando para os mais diversos fins recreativos, educativos, culturais, religiosos, comerciais, industriais, institucionais, consumistas etc.

Como afirma José Carlos Freitas,

“mesmo fora das edificações, as atividades são realizadas em razão ou a caminho delas, agora entre portas e janelas, nos veículos automotores ou nos meios de transporte coletivo, sobre as vias de circulação. Sempre alguém estará se dirigindo ou saindo de uma edificação para outra. Mas é necessário que o trajeto

²¹ SILVA, *Direito urbanístico brasileiro*, cit., p. 24-25.

ofereça condições básicas para que, durante o itinerário, o objetivo seja alcançado com o mínimo de segurança”²².

O controle do uso, do parcelamento e da ocupação dos espaços urbanos – objeto, pois, do Direito Urbanístico – visa à tutela dessas funções urbanísticas, mediante normas que se destinam a proporcionar, também, ao lado da funcionalidade, a segurança.

4 Crimes cometidos no ambiente urbano: tipologia segundo a teoria das atividades rotineiras

4.1 Teoria das atividades rotineiras: explicação socioambiental contemporânea da violência

O impacto das teorias ecológicas dos anos de 1930 e de 1940 (ecologia humana e comportamentalismo) ensejou, no âmbito do estudo da criminalidade, a *teoria da oportunidade* e a *teoria das atividades rotineiras*, que destacam a influência do ambiente urbano na ocorrência de delitos.

Essas teorias têm sido desenvolvidas por criminologistas contemporâneos. A *teoria da oportunidade* (“theory of consolidated advantages”), de Logan, busca explicar a evolução das taxas de crimes por meio das circunstâncias em que os crimes ocorrem. Complementarmente, e de forma mais detalhada, a *teoria da atividade rotineira* (“routine activities”), de Cohen e Felson, objeto de estudo do presente item, explica a relação entre um *ofensor motivado*, um *alvo disponível* e a *ausência de guardiões* com os delitos urbanos²³.

Assim, a teoria social contemporânea preocupa-se com aspectos de natureza ecológica e ambiental, na determinação de fenômenos sociais, tais como o da criminalidade. Haveria uma interdependência entre o ambiente urbano, as vítimas e os “predadores”.

Jacobs destaca que os ecossistemas urbanos são compostos por processos físicos, econômicos e éticos, em que a diversidade e a

²² FREITAS, José Carlos de. Dos interesses metaindividuais urbanísticos. In: *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p. 281-303.

²³ STAHURA, John M.; SLOAN, John J. Urban stratification of places, routine activities and suburban crime rates. *Social Forces*, n. 66, v. 4, p. 1115, 1988.

interdependência cumpririam a função de revitalização e de controle. O problema da segurança nas grandes cidades estaria diretamente relacionado com o enfraquecimento dos mecanismos habituais de controle, exercidos, naturalmente, pelas pessoas que vivem nos espaços urbanos²⁴. De forma semelhante, no mencionado trabalho, defende-se que tais mecanismos de controle são enfraquecidos pelo desrespeito às funções urbanísticas da cidade.

Das duas teorias complementares apresentadas, detalhar-se-á a teoria da atividade rotineira, desenvolvida por Cohen e Felson, que comprova a importância das funções urbanísticas na garantia da segurança da cidade.

4.2 Pressupostos da teoria da atividade rotineira para a ocorrência de um delito urbano

A teoria da *atividade rotineira* (Cohen e Felson)²⁵ assinala a necessidade de três circunstâncias para que um crime (“ato predatório”) ocorra. É necessário, pois, que haja uma convergência, no tempo e no espaço, de três elementos: *ofensor motivado* (criminoso), que por alguma razão esteja predisposto a cometer um crime; *alvo disponível*, objeto (crimes patrimoniais) ou pessoa (crimes contra a pessoa) que possam ser atacados; e a *ausência de guardiões* (comunidade vigilante), que são capazes de prevenir violações.

Trata-se de abordagem preocupada com as características ambientais em que ocorrem os crimes, chamados como atos predatórios, que mantêm algumas ressonâncias com a criminologia mais tradicional, ao enfatizar a motivação dos ofensores como o primeiro dos elementos. A origem dessa motivação, entretanto, é deixada em aberto.

O segundo aspecto é que a ação predatória dirija-se contra “alvos” disponíveis, ou seja, pessoas ou objetos em dada posição no tempo e no espaço vulneráveis ao agir do ofensor. Aqui é destacada

²⁴ JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. New York: The Modern Library, 1961.

²⁵ COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44 (4): 588-608, 1979.

a vitimologia, na noção de alvo disponível. Um alvo define-se como coisa ou pessoa que tem algum valor, além de algumas propriedades que tornam adequada a ação predatória.

O terceiro aspecto, destacado por muitos governantes brasileiros como o mais importante, vincula-se aos guardiões. Esses não se referem apenas às organizações do sistema de justiça criminal (polícia repressiva e preventiva, Ministério Público, Magistratura) tal como concebido pela criminologia mais tradicional. Destaca, principalmente, os mecanismos de controle social informais. Nas palavras de Clarke e Felson:

Realmente, as pessoas mais aptas para prevenir crimes não são os policiais (que raramente estão por perto para descobrir os crimes no ato), mas antes os vizinhos, os amigos, os parentes, os transeuntes ou o proprietário do objeto visado. Note-se que a ausência de um guardião adequado é crucial. Definir um elemento-chave como ausência antes do que a presença é claramente princípio fundamental na despersonalização do estudo do crime. Certos tipos de pessoas são mais prováveis de estar ausentes do que outras, mas o fato de uma ausência ser enfatizada é mais um lembrete de que o movimento das entidades físicas no tempo e no espaço é central para esta abordagem²⁶.

Destacando a necessária convergência desses três elementos, Cohen e Felson mostram, como características urbanas vinculadas, que as funções urbanísticas estão relacionadas à incidência de crimes. Desse modo, o local de residência dos ofensores e das vítimas (função de residir), o relacionamento entre ofensores e vítimas (função de circulação, trabalho, residência e recreação), o local dos contactos entre a vítima e o ofensor, a idade das vítimas ou o número de adultos em uma casa (função de residir) e o horário da ocorrência do crime constituem variáveis relevantes para a pesquisa da causa prática dos altos índices de criminalidade em um determinado local.

²⁶ CLARKE, Ronald; FELSON, Marcus. *Routine activity and rational choice*. London: New Brunswick, 1993. p. 3.

Exemplificando: o aumento de arrombamentos residenciais relacionar-se-ia a mudanças na estrutura de empregos na sociedade (função de trabalho), de tal maneira que o aumento do número de pessoas (incluindo mulheres) que não se encontram diuturnamente nos lares deixa-os à mercê de atividades predatórias.

A idéia simples e lógica de que ofensores e vítimas devem encontrar-se no tempo e no espaço deu origem a estudos de campo que almejam identificar as dinâmicas pelas quais os indivíduos proporcionam oportunidades para tornarem-se vítimas de crimes. Esse tipo de abordagem usa dados de pesquisa centrados nas circunstâncias urbanas da vítima para compreender as diversas maneiras pelas quais a alocação das funções urbanísticas do trabalho, lazer, circulação e recreação influencia as probabilidades de ocorrência de atos predatórios no espaço urbano.

4.3 Relação entre os espaços urbanos utilizados pelo cidadão (vítima) e as taxas de crimes

A abordagem da atividade rotineira torna a vítima (alvo disponível) e suas circunstâncias (estar próxima a um ofensor motivado e em ausência de guardiões) o objeto de estudo, por excelência, investigando como o estilo de vida do indivíduo e os espaços urbanos públicos e privados, por ele freqüentados, influenciam na probabilidade de vitimização.

Os fatores que mais influenciam a ocorrência de delitos urbanos são: a *exposição* e a *proximidade* entre a vítima e o agressor (alvo disponível), a sua *capacidade de proteção* (espaço urbano coletivo ou privado), os *atrativos das vítimas* (ofensor motivado e alvo disponível) e a *natureza dos delitos* para os quais o ofensor se encontra motivado.

A *exposição* é definida pela quantidade de tempo em que os indivíduos freqüentam locais públicos, estabelecendo contatos e interações sociais. O estilo de vida de cada indivíduo determina em que intensidade os demais fatores estão presentes na vida. Assim, determina em que medida de riscos os indivíduos se expõem ao freqüentar lugares públicos.

A *proximidade da vítima* do agressor diz respeito à freqüência dos contatos sociais estabelecida entre ambos, o que depende do local de residência, das características socioeconômicas e dos atribu-

tos de idade e sexo, assim como da proximidade de interesses culturais. Indivíduos com a mesma idade costumam freqüentar os mesmos ambientes nas atividades de lazer.

A *capacidade de proteção* está relacionada com o estilo de vida das vítimas. Indivíduos que têm maior capacidade de resguardar-se, evitando contato com possíveis agressores, têm menor probabilidade de ser vitimados. Por exemplo, indivíduos que andam de carro, em vez de fazê-lo de ônibus, têm maior capacidade de proteção, porque diminuem a possibilidade de contato com os agressores. Do mesmo modo, aqueles que contratam segurança privada diminuem a probabilidade de serem vítimas de crime.

As *vítimas* tornam-se ainda mais *atrativas* quando oferecem menor possibilidade de resistência ou proporcionam maior retorno esperado do crime. Os indivíduos que oferecem menor possibilidade de resistência²⁷, provavelmente, reagem com pouca intensidade, o que representa menor risco de aprisionamento para o agressor (segundo Foucault²⁸, a violência é caracterizada pela relação de forças desiguais, configurando, assim, uma relação de poder). Em outras palavras, a violência é o ato de subjugação por meio de forças de exploração e de dominação. Aqueles que proporcionam maior retorno esperado do crime têm maior probabilidade de serem vitimados, uma vez que, por um mesmo risco de aprisionamento, o criminoso pode ganhar mais (trata-se de aplicação utilitarista do princípio da busca da maior felicidade com a menor dor).

²⁷ Essa noção encontra-se na política criminal adotada na cidade de Nova York intitulada “tolerância zero” e que teria sido “importada” para algumas cidades brasileiras, tal qual Brasília. A estratégia, implantada pelo então prefeito Rudolph Giuliani, era não ignorar os pequenos crimes do dia-a-dia – pichações ou desordem, por exemplo – para criar um ambiente de ordem na cidade e, assim, evitar que pequenos problemas se transformassem em grandes crises. Os defensores da tese dizem que, se uma janela for quebrada em uma rua e nada for feito a respeito disso, alguns jovens podem começar a achar que têm carta-branca para quebrar outras janelas e cometer pequenos atos de vandalismo. Com o tempo, o bairro ganharia fama de decadente e perigoso. Os cidadãos amedrontados ficariam longe da área e os criminosos ganhariam uma base para suas operações. Para os partidários do Tolerância Zero, a solução é resolver os pequenos problemas da comunidade antes que eles se tornem grandes.

²⁸ FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis:Vozes, 1987.

A *natureza do delito* é importante para determinar em que proporção cada fator exposto acima influencia a probabilidade de vitimização.

5 Políticas públicas protetivas das funções urbanísticas e minimizantes dos delitos urbanos

5.1 O mapeamento da violência em Belo Horizonte: exemplo concreto de aplicação da ecologia humana e da teoria da atividade rotineira no Brasil para prevenção de crimes

O Centro de Estudos de Criminalidade e de Segurança Pública (Crisp) é um órgão voltado para a elaboração, acompanhamento da implementação e da avaliação crítica de políticas públicas na área da justiça criminal. Ligado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o Crisp é composto por pesquisadores dessa Universidade e de órgãos públicos envolvidos com o combate à criminalidade. Constitui exemplo concreto, e bem-sucedido, da aplicação da ecologia social e da teoria da atividade rotineira no Brasil.

A principal novidade do Crisp consiste na introdução de modelo que combina dois ingredientes: de um lado, pesquisa aplicada, multidisciplinaridade e formação sólida em análise quantitativa de dados para efeitos de planejamento e de avaliação; do outro, uma articulação de diferentes instituições e de órgãos públicos que lidam com o problema da criminalidade e da violência, sob a liderança de instituição universitária do mais alto prestígio acadêmico. Merece destaque a organização de dados pontuais de crimes na cidade de Belo Horizonte, que se constituiu em iniciativa inédita no Brasil e que se tornou referência em análises espaciais da criminalidade e no mapeamento de crimes.

O primeiro passo nessa abordagem é o reconhecimento de que é necessário ir além da simples localização dos endereços de ocorrências, para considerar o contexto socioeconômico em que o crime ocorre, a disponibilidade de alvos para a ação criminoso e a ausência de mecanismos de controle (elementos teóricos obtidos da teoria da atividade rotineira).

Embora o Crisp tenha pouco tempo de existência, já produziu resultados importantes. A partir do mapeamento das ocorrências

de assaltos a táxi, foi possível identificar áreas críticas de incidência desse crime. Montou-se estratégia de ação que envolveu os motoristas e a polícia, com postos de interceptação e de apreensão de armas nessas áreas. O resultado foi a queda de 34% em assaltos, em 2001, em comparação com 2000. O Centro está ainda envolvido em projetos de mapeamento detalhado da violência em BH, sempre buscando relacionar delitos com condicionantes sociais²⁹.

Outro exemplo, que será detalhado, reporta-se à pesquisa mais ampla sobre crimes urbanos, realizada em Belo Horizonte, em 2002, e detalhada na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Os dados utilizados nesse trabalho provêm da Pesquisa de Vitimização realizada pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), entre fevereiro e março de 2002. Esse tipo de pesquisa contém informações sobre os acontecimentos criminais sofridos pelos indivíduos, sobre a quantidade e o tipo de perda incorrida e as características dos criminosos. Além disso, engloba informações sobre as características socioeconômicas, sobre os hábitos e sobre as características de residência e vizinhança dos indivíduos³⁰.

A pesquisa de vitimização, realizada em Belo Horizonte, considerou as seguintes categorias de crime: furtos (ato de apropriação de bens alheios sem que a vítima perceba a apropriação na hora da efetivação do ato); roubos (ato de apropriação de bens alheios em que a vítima percebe a apropriação na hora da efetivação do ato); tentativa de roubo (quando o indivíduo é vítima de roubo, mas consegue evitar a sua consumação); furtos em residência (ato de apropriação de bens alheios que estejam dentro da residência da vítima, estando ela presente ou não); tentativa de furto em residência (quando o indivíduo é vítima de furto na residência, mas que, por algum motivo, não se efetiva); agressão (ato de ferir outrem com ou sem uso de armas); tentativa de agressão (quando o indivíduo é vítima de agressão, mas não é ferido)³¹.

²⁹ Centro de Estudos de Criminalidade e de Segurança Pública (Crisp). Informações colhidas no site <<http://www.crisp.ufmg.br/intro.htm>>. Acessado em: 15 fev. 2005.

³⁰ BEATO F., Cláudio; PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime, oportunidade e vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 73-89, jun. 2004.

³¹ BEATO F.; PEIXOTO; ANDRADE, Crime, oportunidade e vitimização, cit., p. 55.

Observou-se, após a coleta e a análise dos dados, a comprovação da teoria das atividades rotineiras, pois verificou-se a correlação dos dados colhidos com a noção de ofensor motivado, alvo disponível e ausência de guardiões, já que se constatou que:

1. A incidência de vítimas na amostra varia bastante conforme o tipo de crime considerado.
2. Com relação à idade, o grupo de 13 a 24 anos é o de maior incidência tanto de furto como de roubo. Isso pode estar acontecendo devido aos fatores “exposição”, “menor capacidade de proteção” e “proximidade entre vítima e agressor”. Indivíduos mais jovens, em sua maioria, são solteiros, freqüentam mais lugares públicos sem se preocupar com a própria proteção. A proporção de agredidos na amostra vai diminuindo à medida que são consideradas faixas etárias mais elevadas.
3. Indivíduos que trabalham são vítimas preferenciais de todos os tipos de crime. No caso de roubo e de furto, uma possível explicação é o fato de serem mais atrativos, pois proporcionam maior retorno esperado do crime. No caso de agressão, a explicação pode residir no fato de estarem mais expostos, uma vez que transitam mais em locais públicos e mantêm maior proximidade com possíveis agressores, pois o círculo social é maior.
4. Os furtos e os roubos incidem mais em indivíduos com nível superior e nos três grupos de renda familiar mais elevada, mostrando a importância do fator atratividade.
5. Com relação aos hábitos, indivíduos que andam de coletivo e, sobretudo à noite, apresentam-se como mais prováveis vítimas de todos os tipos de crime. Em coletivos, os indivíduos têm menor capacidade de proteção se comparados aos que circulam de carro, uma vez que estes têm menor contato com desconhecidos e, ao mesmo tempo, estão mais protegidos no interior de seus veículos³².

³² BEATO F.; PEIXOTO; ANDRADE, Crime, oportunidade e vitimização, cit., p. 78-81.

Assim, as pesquisas realizadas em Belo Horizonte pelo Crisp comprovam a eficácia da análise empírica de dados criminológicos, feita à luz da teoria da atividade rotineira na realidade cidadina brasileira.

Além disso, destaca a correlação sistêmica entre a deficiência da estrutura municipal urbana e as taxas de violência presentes naquele local. Portanto, lutar por cidades planejadas por meio da gestão democrática garantidora das funções urbanísticas vincula-se ao sucesso do combate à violência urbana.

5.2 O planejamento urbano como política pública eficaz no combate à criminalidade urbana

O fenômeno da violência requer postura ampla na realização dos diagnósticos e a implementação de políticas públicas intersectorializadas. Conforme já demonstrado, a criminalidade é inseparável da problemática urbana, o que confirma a necessidade de se conhecerem, em detalhes, os reflexos da crise econômica, na sociedade e no cotidiano, das pessoas. Os assentamentos humanos, feitos sem respeito às relações entre as pessoas, geram violência e criminalidade. Assim, o conhecimento científico e tecnológico deve constituir o suporte para maior eficiência no combate à criminalidade e à violência.

O planejamento urbano é fundamental na elaboração do planejamento estratégico das atividades de uma cidade, instrumentalizando a segurança como direito social, individual e coletivo. O combate à violência, assim como o planejamento da cidade, deve envolver políticas de setores distintos, como educação, saúde, *lazer*, *iluminação pública*, *trabalho e moradia*, sendo os últimos diretamente vinculados às funções urbanísticas.

Há que ressaltar que a inexistência de planejamento urbano dificulta e torna ineficiente o combate à violência.

Por outro lado, dados empíricos, colhidos na cidade de Belo Horizonte, impõem a busca de novo modelo de gestão, que passa pela inversão de prioridades, enfatizando-se gastos sociais e de infraestrutura nas periferias (zonas mais sujeitas à violência, dentre outras razões, pela maior concentração de ofensores motivados e pela ausência de guardiões), em oposição às grandes obras centrais e viárias, e o engajamento popular no processo de decisão do poder instituído. São esses os dois grandes pilares da gestão democrática participativa.

A noção de ausência de guardiões, nas grandes cidades, enseja a participação popular prevista na Constituição Federal e concretizada no Estatuto da Cidade. É o que vem sendo chamado de processo de radicalização do sistema democrático, mediante o aprofundamento dos espaços de co-gestão entre governo e comunidades locais para viabilizar a concretização do direito à cidade segura³³.

A partir da Constituição de 1988, as cidades foram alçadas, por meio do *status* concedido aos municípios, de ente federativo a centro das políticas públicas de qualidade de vida dos cidadãos. Nesse aspecto, o Governo Federal criou o Ministério das Cidades para coordenar e para agilizar a implantação dos planos diretores municipais previstos na Constituição Federal.

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade traz a garantia da participação popular na gestão urbana como a operacionalização de novo ordenamento jurídico-urbanístico. Trata-se de normas de processo político-administrativo que informam o “modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos capítulos anteriores, para o que se exige sempre a necessária participação popular”³⁴.

Visando à concretização dessa diretriz constitucional, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, lançou diretivas para implementação do Plano Diretor Participativo. Tal política pública servirá para orientar os governos municipais e a sociedade na construção dos planos diretores, já que, de acordo com o Estatuto das Cidades, os municípios com mais de 20 mil habitantes têm, até outubro de 2006, que elaborar ou que atualizar os planos diretores.

5.3 O lazer e a recreação: exemplo de respeito à função urbanística eficaz no combate à violência urbana sofrida e praticada por jovens

Sistema de lazer é sinônimo de sistema de recreio, traduzindo a idéia de espaço público reservado ao lazer ou à recreação, mo-

³³ DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares do Brasil. In: *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 522.

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson (Org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 333.

dalidade de direito social tutelado pela Constituição Federal (art. 6º), que, na lição de José Afonso da Silva, exprime uma necessidade urbana. Para ele, lazer e recreação são funções urbanísticas; daí são manifestações do direito urbanístico. Acrescenta que o lazer e a recreação requerem lugares apropriados, tais como jardins, parques, praças de esportes, praias, e aí também entram as áreas verdes³⁵.

Uma política de esporte e de lazer que mobilize grupos tradicionalmente em risco (risco de tornar-se vítima – alvo disponível – ou ator da violência – ofensor motivado) previne atos predatórios ocorridos na cidade. É conveniente destacar que os jovens de classes populares, se comparados a outros extratos da sociedade, são dos grupos mais atingidos por esses fenômenos, uma vez que vários estudos demonstram que a precariedade dos serviços públicos e das condições de vida, a falta de oportunidades, de emprego e de lazer e as restritas perspectivas de mobilidade social, como potenciais motivadores de ações violentas, para esse contexto contribuem. Assim, tendo em vista a situação em que vivem os jovens de camadas populares, as esferas convencionais de sociabilidade já não oferecem respostas suficientes para preencher as expectativas desses jovens. Nos vazios deixados por elas, constitui-se outra esfera ou outra dimensão de sociabilidade, cujas marcas principais são as transgressões.

A omissão estatal, no campo do lazer, implica o agir favorável à violência. A formação de gangues/galeras dá-se, em sua maioria, nos espaços onde a sociedade não tem respostas efetivas, por parte do poder público, para as demandas e as necessidades.

Esse não-cumprimento de atribuições força o Estado a aceitar novo tipo de “ordem” imposta, de maneira geral, pelo crime e pela violência. No livro *Gangues, galeras, chegados e rappers*³⁶, discute-se, também, que o “lazer negativo” contribui, efetivamente, para o aumento da violência, inclusive, no Distrito Federal. Considerando a hipótese de existência de gangues, propõe-se o conhecimento de quem são os jovens que delas fazem parte, bem como a sua represen-

³⁵ SILVA, *Direito urbanístico brasileiro*, cit., p. 248.

³⁶ ABRAMOVAY, Miriam; WAISELFISZ, Júlio Jacobo; ANDRADE, Carla Coelho; RUA, Maria das Graças. *Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

tação/percepção sobre temas tais como violência, família, trabalho, educação, consumo, drogas, cidadania, futuro. A relevância desse trabalho situa-se nos números que demonstram a altíssima incidência de violência entre a juventude, principalmente nos grandes centros urbanos.

Nesse sentido, o presente artigo almeja discutir a relação entre a violência (sofrida e praticada por jovens) e a condição de desrespeito às funções urbanísticas do local em que os jovens se encontram. Esse desrespeito é oriundo da disponibilidade de recursos (materiais ou simbólicos) dos atores e do acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade civil; vinculam-se, pois, a aspectos da política social do Estado.

Por meio da pesquisa *Cultivando vidas, desarmando violências*, a Unesco acompanhou, por meio de complexa rede de pesquisas e de avaliações, programas realizados por governos locais, ONGs e outras entidades da sociedade civil, em 10 estados brasileiros (que desenvolveram atividades colaborativas no combate à violência e à construção de uma cultura pela paz, recorrendo ao lazer com e para jovens em comunidades sujeitas a vulnerabilidades sociais e econômicas)³⁷.

A pesquisa concluiu que, por meio do estímulo ao lazer, foram criados espaços alternativos de estímulo à criatividade, à participação, à auto-estima e à formação artístico-cultural, oferecendo alternativas de ocupação do tempo, contribuindo para acentuada crítica à cultura e à prática de violência. Em outras palavras, de acordo com a análise da teoria das atividades rotineiras, diminuía-se a incidência do “ofensor motivado” e do “alvo disponível”.

5.4 Garantia de trabalho e de moradia digna: políticas públicas sociais eficazes para o combate da violência

Um outro nível de prevenção, também vinculado ao *capital social*³⁸ de uma comunidade, é a prevenção realizada por meio da

³⁷ Desde 1997, a Unesco-Brasil iniciou série de pesquisas centradas nos temas de juventude, violência e cidadania. Alguns dos livros que resultaram dessas pesquisas são os seguintes: *Cultivando vidas, desarmando violências: experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza* (2001), *Juventude, violência e*

geração de emprego e de renda para os jovens e adultos, bem como pela garantia de moradia digna à população.

Nessa fase, a responsabilidade pela prevenção depende principalmente do Poder Público – federal, estadual e municipal –, com políticas públicas de geração de emprego e de construção de moradias, pois somente assim o cidadão vai sentir-se valorizado e sua autoestima fará com que ele não tenha motivação para a prática de atos ilícitos (“ofensor motivado”).

O desemprego é fonte de violência urbana. Pesquisa realizada em 2004 pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo indica que a estagnação econômica tem impacto direto no aumento da criminalidade. O estudo foi feito no Município de São Paulo, analisando 33 tipos de ocorrências policiais mais frequentes. Acentuada porção delas acompanha, quase mês a mês, a variação nas taxas de desemprego e as quedas no padrão de renda do brasileiro. De 2001 a 2003, o ganho médio dos paulistanos caiu 18,8% e a oferta de trabalho, 22%, enquanto, nas ruas, furtos e roubos a transeuntes aumentaram quase na mesma proporção (23%). “Ao cruzar dados socioeconômicos e criminais, foi possível provar que a extrema necessidade pode ser incentivo ao crime”, diz o professor Leandro Piquet Carneiro, da Faculdade de Ciências Políticas da Universidade de São Paulo (USP), um dos cinco pesquisadores responsáveis pelo estudo. Como exemplo disso, observa-se que, nos bairros com poder aquisitivo maior, o índice de violência é menor. Georg Simmel (1858-1918) já havia destacado, em 1900, no artigo “A metrópole e a vida mental”, que a vida urbana excita os nervos, intensifica as áreas de atrito entre os moradores da cidade, por meio da proximidade do convívio, pelo anonimato e pela indiferença³⁹.

vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas (2002) e *Escolas de paz* (2001).

³⁸ “O conceito de capital social convida-nos a explorar a infra-estrutura da sociedade civil e sugere que com sua análise se possa encontrar explicações do porquê algumas localidades ou instituições apresentam maior vitalidade e eficiência no combate à exclusão social e à violência do que outras” (ABRAMOVAY, Miriam; PINHEIRO, Leonardo Castro. *Violência e vulnerabilidade social*. In: FRAERMAN, Alicia (Ed.). *Inclusión social y desarrollo: presente y futuro de la comunidad iberoamericana*. Madrid: Comunica, 2003. p. 4).

³⁹ SIMMEL, Georg. *A metrópole e a vida mental*. In: *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 11-25.

A pesquisa também revelou que o grau de violência dos delitos pode variar de acordo com o nível de desespero econômico de quem os pratica. Os furtos, que não envolvem ameaça ou agressão direta às vítimas, têm relação mais direta com a queda na renda da população. “São crimes furtivos, em que a ocasião e o risco são mais bem controlados pelo autor, que minimiza o risco”, diz Piquet. “Entre os que tiveram uma queda de renda, o crime mais comum são pequenos furtos no local de trabalho ou na rua”, explica. Eles costumam ser praticados por pessoas com menor propensão à violência, vindas de ambientes sociais mais estruturados, ou por adultos, que não querem correr o risco de ser pegos pela polícia⁴⁰.

É necessária a adoção de políticas sérias no campo do desenvolvimento econômico, para a geração de empregos e de habitação, buscando-se evitar o aumento da criminalidade.

O Estado democrático de direito pressupõe políticas públicas garantidoras das funções urbanísticas. A violência nasce da falta de esperança ou de perspectiva de vida melhor. A falta de trabalho, de moradia e de lazer gera vazio no coração, o que permite a instauração da violência. O ofensor pode ser motivado pela falta de esperança de dias melhores. Há, pois, correlação entre a Ordem Urbanística e a criminalidade.

6 Conclusão

Na *identificação das causas endógenas* (verificáveis por meio da “ecologia humana” e do comportamentalismo) da violência urbana e na *busca de soluções* para esse problema, o respeito às funções urbanísticas da cidade tem papel de destaque, consoante a diretriz pública constitucional de planificação das cidades para garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182 da Constituição Federal).

A falta de estrutura urbana municipal contribui para a existência e para o aumento da violência urbana. A teoria da atividade rotineira destaca a relação entre as taxas de crimes e as circunstâncias em que esses ocorrem. Estudos realizados, no Brasil e no Exterior, comprovam, empiricamente, que a ocorrência de um crime vincula-

⁴⁰ Crime e desemprego. *Revista Época*, Rio de Janeiro: O Globo, 5 abr. 2004, p. 20.

se à convergência espacial e temporal de um ofensor motivado, de um alvo disponível e da ausência de guardiões. Tais elementos tendem a não ocorrer em cidades planejadas que garantam o pleno exercício das funções urbanísticas.

A garantia da recreação e do lazer nas cidades diminui as tensões sociais, dificultando o surgimento de ofensores motivados ao cometimento de delitos.

O trabalho e a moradia seguros ensejam a inexistência de alvos disponíveis, na medida em que amparam o exercício das atividades basilares da cidade, evitando situações de risco que tendem a aumentar a incidência dos crimes.

Exemplificando, a necessidade de participação popular na gestão da cidade, prevista na Constituição Federal e concretizada no Estatuto da Cidade, propicia a presença de guardiões nas grandes cidades, à medida que conscientiza a população quanto aos problemas existentes em sua comunidade, o que minimiza a ocorrência de infrações relevantes para o Direito Penal e melhora a qualidade de vida cidadina.

Assim, o combate à violência pode ser realizado por meio de políticas públicas garantidoras da dignidade da pessoa humana, nos termos da diretriz constitucional de garantia das funções urbanísticas. Protejam-se as funções urbanísticas de uma comunidade urbana, para que sejam protegidos os seus habitantes!

Referências

ABRAMOVAY, Miriam (Coord.). *Escolas de paz*. Brasília: Unesco; Governo do Estado do Rio de Janeiro/Secretaria de Estado de Educação; Universidade do Rio de Janeiro, 2001.

———. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: Unesco; BID, 2002.

ABRAMOVAY, Miriam; PINHEIRO, Leonardo Castro. Violência e vulnerabilidade social. In: FRAERMAN, Alicia (Ed.). *Inclusión social y desarrollo: presente y futuro de la comunidad iberoamericana*. Madrid: Comunica, 2003.

ABRAMOVAY, Miriam; WASELFSZ, Júlio Jacobo; ANDRADE, Carla Coelho; Rua, Maria das Graças. *Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

- ALEXANDER, B. K. Parental behavior of adult male Japanese monkeys. *Behaviour*, n. 36, p. 270-285, 1970.
- BARNETT, S. Anthony. *The story of rats: their impact on us, and our impact on them*. Crows Nest, N.S.W.: Allen & Unwin, 2001.
- BEATO F, Cláudio; PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime, oportunidade e vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n. 55, p.73-89, jun. 2004.
- BENTON, Ted. Ecologia. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução de Eduardo Francisco Alves; Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996. p. 225-227.
- BRENNAN-GALVIN, Ellen. Crime and violence in an urbanizing world. *Journal of International Affairs*, New York: Columbia University, n. 56, p. 1- 10, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson (Org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CALHOUN, J. B. A method for self-control of population growth among mammals living in the wild. *Science*, n. 109, p. 333-335, 1949.
- CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E DE SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). Informações colhidas no site <<http://www.crisp.ufmg.br/intro.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2005.
- CLARKE, Ronald; FELSON, Marcus. *Routine activity and rational choice*. London: New Brunswick, 1993.
- COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44 (4): 588-608, 1979.
- CRIME E DESEMPREGO. *Revista Época*, Rio de Janeiro: O Globo, 5 abr. 2004, p. 20.
- DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares do Brasil. In: *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FERRI, Enrico. *Criminal sociology*. Electronic Text Center, University of Virginia Library. Disponível em: <<http://etext.lib.virginia.edu/ebooks/Flist.html>>. Acesso em: 15 fev. 2005.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

- FREITAS, José Carlos de. Dos interesses metaindividuais urbanísticos. In: *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p. 281-303.
- GAVIRIA, A.; Pages, C. *Patterns of crime victimization in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2000.
- GIDDENS, Anthony. *Introduction to sociology*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.
- JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. New York: The Modern Library, 1961.
- LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades*. Tradução de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Unesp, 1998.
- LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- . O uso social da terra urbana. Sugestões à Constituinte. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 38, 1986.
- LOUCH, Alfred. Comportamentalismo. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução de Eduardo Francisco Alves; Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996. p. 108-111.
- MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- PRADO, Luiz Régis. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 11-25.
- STAHURA, John M.; SLOAN, John J. Urban stratification of places, routine activities and suburban crime rates. *Social Forces*, n. 66, v. 4, 1988.
- SUTHERLAND, Edwin H. *Criminology*. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1924.
- WEBER, Max. *The city*. Trans. and Ed. by Don Martindale and Gertrud Neuwirth. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1958.